

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 december 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieu-beleid", en op 25 februari 1999 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 26 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door het prioritaire belang dat aan dit voorontwerp wordt gehecht en gelet op de regeling van de werkzaamheden van de Commissie Leefmilieu".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de wijziging van een aantal bepalingen van het

.../...

decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Volgens de memorie van toelichting wordt een drievoudig doel beoogd :

- het verbeteren van de procedure met betrekking tot de totstandkoming van het gewestelijk milieubeleidsplan, en het afstemmen van die procedure op de procedure van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen;
- het benadrukken van de centrale rol die het Gewestelijk Milieu-overleg (hierna "GMO" te noemen) moet vervullen in heel het planningsgebeuren;
- het afstemmen van de timing van de milieurapportering op de timing van de milieubeleidsplanning.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

1. Luidens het ontworpen artikel 2.1.4, derde lid, kan jaarlijks een milieuthemarapport worden opgesteld, dat desgevallend uiterlijk op 1 april wordt bezorgd aan het GMO om als basis te dienen voor de opstelling van het ontwerp van milieujaarprogramma.

De ontworpen bepaling laat na te preciseren welke instantie beslist tot het opmaken van zulk milieuthemaraapport, en geeft evenmin aan door wie dit rapport in

.../...

voorkomend geval kan worden opgesteld (1). Ook de memorie van toelichting verschaft op dit punt geen opheldering. De ontworpen bepaling dient op dit punt te worden aangevuld.

2. Voorts wordt noch in het ontwerp zelf, noch in de memorie van toelichting enige omschrijving gegeven van het door het ontworpen artikel 2.1.4, derde lid, ingevoerde begrip "milieuthemaraapport", terwijl respectievelijk in de artikelen 2.1.3, 2.1.7, § 3, en 2.1.13 wel wordt bepaald wat het milieurapport, het gewestelijk milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma bevatten.

Artikel 4

Het verdient aanbeveling dit artikel te structureren als volgt :

"Art. 4. In artikel 2.1.5 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° § 1, eerste lid, wordt vervangen als volgt :

«...»;

2° § 3 wordt vervangen als volgt :

«...»;

(1) Men vergelijkte met het ontworpen artikel 2.1.5, § 1, welke bepaling de Vlaamse Milieumaatschappij belast met het opstellen van het milieurapport.

3° in § 4 wordt het woord "planningsteam" vervangen door het woord "GMO".

Dezelfde structuur dient, mutatis mutandis, gevolgd te worden voor de artikelen 6 en 10.

Artikel 5

Dit artikel redigere men als volgt :

"In artikel 2.1.7, § 1, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede «.....» vervangen door de zinsnede «.....»".

Artikel 6

Volgens het ontworpen artikel 2.1.8, § 1, tweede lid, bepaalt de Vlaamse regering de samenstelling en de werking van het GMO en kan zij de nadere regels vaststellen met betrekking tot zijn opdracht. Noch in de normatieve tekst zelf, noch in de memorie van toelichting wordt nader aangegeven hoe het GMO zal zijn samengesteld. Uit de ontworpen bepalingen blijkt nochtans dat aan het GMO een belangrijke rol wordt toebedeeld.

In dit verband meent de Raad van State er te moeten aan herinneren dat, overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, de essentiële bestanddelen van een regeling door de

.../...

decreetgever dienen vastgesteld te worden. De ontworpen bepaling is strijdig met dat beginsel, in zoverre het de normerende bevoegdheid inzake de samenstelling in haar geheel delegeert aan de regering. Om met het genoemde beginsel in overeenstemming te zijn, zou het ontworpen decreet zelf minstens de essentiële bepalingen aangaande de samenstelling van het GMO moeten bevatten, en zou aan de regering hoogstens de opdracht gegeven kunnen worden om die bepalingen nader uit te werken.

Artikel 9

Het vigerende artikel 2.1.11, § 1, van het voornoemde decreet van 5 april 1995 luidt als volgt :

"De bepalingen van het milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de publiek-rechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu".

Het ontworpen artikel 2.1.11, § 1, bepaalt niet langer meer voor wie de bepalingen van het milieubeleidsplan bindend zijn. Bovendien wordt een nieuw voorschrift ingevoegd, luidens hetwelk "de bindende bepalingen van het milieubeleidsplan volledig moeten (...) worden bekendgemaakt (in het Belgisch Staatsblad) en het milieubeleidsplan in werking treedt vijftien dagen na de bekendmaking".

.../...

De ontworpen bepaling wekt hiermede de indruk dat de bedoelde bepalingen bindend zouden zijn voor iedere burger. Zulks wordt echter tegengesproken door de memorie van toelichting, waarin enkel sprake is van een bekendmaking bij uittreksel van het besluit houdende vaststelling van het gewestelijk milieubeleidsplan. Bovendien heeft de gemachtigde van de regering, daarover ondervraagd, nader gepreciseerd dat de bedoelde bepalingen "enkel bindend zijn voor de overheid die deze zal moeten omzetten in verordenende bepalingen of die bij het opstellen van verordenende bepalingen hiermede rekening zal moeten houden, en dat zij evenmin een toetsingskader vormen waarbij de overheid bij de afgifte van een vergunning rekening moet houden".

Die uitleg strookt met hetgeen bepaald is in artikel 2.1.7, § 2, van het decreet van 5 april 1995. Volgens die bepaling stelt het plan de hoofdlijnen vast van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, dient te worden gevoerd. Het gaat m.a.w. om beleidsdoelstellingen die weliswaar door bepaalde overheden verplicht nagestreefd moeten worden, maar die voor de burgers slechts bindende gevolgen kunnen meebrengen nadat ze ook effectief in bindende normen zijn omgezet.

Het ontworpen artikel 2.1.11, § 1, dient derhalve aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp aangepast te worden.

Ter wille van de interne samenhang van het decreet van 5 april 1995 redigere men het ontworpen artikel 2.1.11, § 1, dan zoals de vigerende artikelen 2.1.15, § 2, en 2.1.21, § 2.

.../...

Artikel 12

Luidens artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de decreten verbindend de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, tenzij ze een andere termijn bepalen.

Artikel 12 van het ontwerp bepaalt geen andere termijn dan die bedoeld in het voornoemde wetsartikel, en is dan ook volstrekt overbodig.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auteur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER